

**ПОЛУЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ  
В ЭЛЕКТРОННОМ ВИДЕ:  
АДМИНИСТРАТИВНЫЙ КОНСТРУКТ И РЕАЛЬНЫЕ ПРАКТИКИ**

**Трахтенберг А.Д.**

*кандидат политических наук, старший научный сотрудник,  
Институт философии и права Уральского отделения РАН  
г. Екатеринбург, Россия  
[cskiit@yandex.ru](mailto:cskiit@yandex.ru)*

**GETTING STATE SERVICES  
ELECTRONIC:  
ADMINISTRATIVE CONSTRUCTION AND REAL PRACTICE**

**Trakhtenberg A.**

*candidate of political sciences, senior researcher,  
Institute of Philosophy and Law of the Ural Branch of the  
Russian Academy of Sciences  
Yekaterinburg, Russia  
[cskiit@yandex.ru](mailto:cskiit@yandex.ru)*

**Аннотация**

В статье рассматривается, каким образом происходило конструирование и переконструирование понятия «государственная электронная услуга» для того, чтобы в соответствии с Указом Президента РФ от 06 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, довести долю получателей таких услуг к концу 2018 года до 70%.

Параллельно граждане разрабатывали собственные способы электронного взаимодействия с органами власти. Как показали исследования, проведенные нами в 2010 – 2016 гг., при взаимодействии с органами власти граждане конструируют «арку действий», в которую входят как традиционные, так и электронные услуги. При этом большинство пользователей видят в электронном взаимодействии дополнительный, наряду

с личным обращением, а не исключительный способ взаимодействия с органами власти. Так, высокая частота посещения государственных учреждений побуждает граждан активнее дополнять «арку действий» различными формами электронного взаимодействия, призванными облегчить и ускорить личный контакт. Административное предложение электронных услуг все более успешно вписывается в эту арку, что является следствием решения собственной задачи – достижения показателя, поставленного в Указе Президента № 601.

### **Annotation**

The article examines how the design and redesign of the concept of «state electronic services» took place in order that in accordance with the Decree of the President of the Russian Federation of May 6, 2012 No. 601 «On the main directions of improving the system of public administration», the proportion of citizens using state and municipal services in electronic form should reach at least 70% by the end of 2018,

In parallel, citizens developed their own methods of electronic interaction with authorities. As shown by studies conducted in 2010 - 2016, when interacting with authorities, citizens design an "arch of action", which includes both traditional and electronic services. Most users see electronic interaction as additional interaction, along with personal visit, and not an exclusive way of interacting with authorities. Thus, the high frequency of visits to public institutions encourages citizens to more actively complement the "arch of action" with various forms of electronic interaction designed to facilitate and accelerate personal contact. The administrative offer of electronic services is increasingly being included in this arch, which is a consequence of the decision of its own task - the achievement of the indicator set in Presidential Decree No. 601.

**Ключевые слова:** электронные государственные услуги, конструирование, концепт, Единый портал государственных и муниципальных услуг РФ, арка действия

**Key words:** e-services, e-services design, concept. the Unified Portal of State and Municipal Services of the Russian Federation, arch of action

Согласно данным Федеральной службы государственной статистики, по итогам 2017 года доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме составила 64,3% от общего числа граждан в возрасте от 15 лет и старше, обращавшихся за государственными услугами в течение последнего года [7]. Тем самым вполне реальным стало достижение показателя, определенного Указом Президента РФ от 06 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», в соответствии с которым доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, должна к 2018 году достичь не менее 70% [9].

За результатом, представленным Федеральной службы государственной статистики, скрывается весьма сложный процесс бюрократического конструирования концепта «государственная электронная услуга». Впервые на необходимость перевода государственных услуг в электронный вид было указано в «Стратегии развития информационного общества в России» на 2008 – 2015 гг. [8] К 2015 г планировалось довести долю государственных услуг, которые население может получить с использованием информационных и телекоммуникационных технологий, в общем объеме государственных услуг в Российской Федерации до 100%.

В рамках реализации стратегии в конце 2009 года был принят «План перехода федеральных органов исполнительной власти на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде» [6]. В План были включены 73 базовые государственные услуги, которые к 2015 году планировалось полностью перевести в электронный вид, избавив граждан от необходимости посещения органов власти и личного контакта с чиновниками.

Одновременно началась работа над запуском Единого портала государственных и муниципальных услуг Российской Федерации [www.gosuslugi.ru](http://www.gosuslugi.ru). В декабре 2009 года началась его пилотная эксплуатация и электронные услуги (первоначально только информационные) наконец стали реальностью. В течение 2010 года на Портале зарегистрировались первые 330 тысяч пользователей.

Еще через год был принят Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [2], в котором впервые было определено, что такое государственная услуга («деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации..., которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги) [2, п. 1 ст. 2], а также указана, что государственные услуги могут предоставляться с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, включая использование единого портала государственных и муниципальных услуг и (или) региональных порталов государственных и муниципальных услуг [2, п. 6 ст. 2].

Был поставлен вопрос: кого можно считать получателем государственных услуг в электронной форме? В нормативных документах Министерства связи и массовых коммуникаций РФ получатели электронных услуг были отождествлены с пользователями, зарегистрировавшимися в Единой системе идентификации и аутентификации (ЕСИА) и открывшими на ЕПГУ «Личный кабинет». Однако этот вроде бы само собой разумеющийся ход породил очевидную проблему. Несмотря предпринимаемые значительные усилия (упрощение процедуры регистрации, широкая компания социальной рекламы, а также использование административного ресурса) к концу 2017

было зарегистрировано более 60 миллионов пользователей [4], т.е. примерно 41% от общей численности населения России.

Поэтому в таком стратегическом документе, как «Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде», было решено «уйти от противопоставления традиционных и электронных форм услуг и рассматривать перевод в электронный вид не услуги целиком, а отдельных административных процедур, в том числе реализацию в электронном виде каналов взаимодействия с заявителем на различных стадиях предоставления услуги» [3]. Услугу предлагалось разложить на совокупность административных процедур (прием заявления, запись на личный прием, предоставление результата и т.д.), и осуществлять перевод в электронный вид именно данных процедур (и, соответственно, отчитываться по процедурам, а не по услуге в целом).

Также в соответствии с Концепцией был радикально сокращен перечень услуг, подлежащих первоочередной оптимизации – до 20 федеральных и 14 региональных. В перечень были включены «наиболее востребованные» услуги, такие, как «оформление и выдача паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации» и «выдача охотничьих билетов федерального образца».

Именно на основе данной концепции Росстат разработал методику расчета показателя «Доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме» [5].

В результате в список государственных услуг попал целый ряд чисто информационных («узнай свой ИНН»), а также разнообразные виды записей на прием (прежде всего запись на прием к врачу, несмотря на то, что медицинские учреждения никак нельзя отнести к числу органов исполнительной власти).

Получившим государственную услугу в электронном виде считался респондент, который, отвечая на вопрос «Получали ли Вы государственные и муниципальные услуги в последние 12 месяцев и какие при этом использовали способы» выбирал вариант «Да, через «Интернет» (используя официальные сайты и порталы государственных и муниципальных услуг, мобильные устройства (телефон, планшет и пр.), электронную почту, терминалы самообслуживания». При этом особо оговаривалось, что респонденту необходимо разъяснить, что получение государственных и муниципальных услуг в электронной форме осуществляется при наличии учетной записи (регистрации в ЕСИА) [Росстат посчитал]. Однако не вполне ясно, насколько это разъяснение учитывалось респондентами при выборе варианта ответа.

Предложенная методика позволила довести долю граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, до 64,3%. Это существенно больше, чем доля граждан, официально зарегистрированных на Портале государственных услуг: напомним, что она равна 41% от общей численности населения России. Однако, если взять в качестве базы для оценки не все население, а только пользователей Интернета, эта доля превысит 70% (о том, что такой способ подсчета тоже использовался, свидетельствует [1]).

Таким образом, при конструировании понятия «электронная государственная услуга» используются самые разнообразные приемы, призванные продемонстрировать достижение плановых показателей. При этом реальное использование гражданами предлагаемых форм взаимодействия с органами власти достаточно сильно отличается от административного конструкта.

Как показали исследования, проведенные нами в 2010 – 2016 гг., при взаимодействии с органами власти граждане они конструируют собственную «арку действий», в которую входят как традиционные, так и электронные услуги. При этом большинство пользователей видят в электронном

взаимодействии дополнительный, наряду с личным обращением, а не исключительный способ взаимодействия с органами власти.

Высокая частота посещения государственных учреждений побуждает граждан активнее дополнять «арку действий» различными формами электронного взаимодействия, призванными облегчить и ускорить личный контакт, но ни в коем случае не замещать традиционное взаимодействие электронным. Арка сохраняет базовую конфигурацию: «подготовка к визиту – личный визит (предполагающий правильное, направленное на достижение нужного результата поведение) – оценка результатов визита – завершение или начало нового цикла».

Административное предложение электронных услуг все более успешно вписывается в эту арку, что является следствием решения собственной задачи – достижения показателя, поставленного в Указе Президента № 601.

### **Список литературы**

1. на едином портале госуслуг зарегистрирован каждый второй пользователь рунета. [электронный ресурс] режим доступа: <http://minsvyaz.ru/ru/events/36373/> (дата обращения 01.03.2018).

2. о концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде: распоряжение правительства рф от 25 декабря 2013 г. № 2516-р. [электронный ресурс]. режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70455694/#ixzz3riyn6mfb> (дата обращения 01.03.2018).

3. об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (с изменениями и дополнениями): федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-фз. [электронный ресурс]. режим доступа: <http://base.garant.ru/12177515/#ixzz3kok0wxh0> (дата обращения 01.03.2018).

4. объём платежей через епгу в 2017 году вырос почти вчетверо.  
Режим доступа: <https://3dnews.ru/964242> (дата обращения 01.03.2017).

5. Распоряжение Правительства РФ от 17 октября 2009 года № 1555-р «О плане перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти (ред. от 20.05.2014)» [Электронный ресурс]. Режим доступа:

[https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_93076/022ace0bc008a3e9780142540f7f27185df7eff2](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_93076/022ace0bc008a3e9780142540f7f27185df7eff2) (дата обращения: 01.03.2018).

6. Приказ Федеральной службы государственной статистики от 7 сентября 2016 г. № 486 «Об утверждении методики расчета показателя «Доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме» [Электронный ресурс]. Режим доступа:

<http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71412954/#ixzz58WFyoSXo> (дата обращения 01.03.2018).

7. Росстат посчитал долю граждан, получавших электронные госуслуги в 2017 году. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://d-russia.ru/rosstat-poschital-dolyu-grazhdan-poluchavshih-elektronnye-gosuslugi-v-2017-godu.html?utm\\_source=fb-pk](http://d-russia.ru/rosstat-poschital-dolyu-grazhdan-poluchavshih-elektronnye-gosuslugi-v-2017-godu.html?utm_source=fb-pk) (дата обращения: 01.03.2018).

8. Стратегия развития информационного общества в России [утв. распоряжением Президента РФ № Пр-212 от 07 февраля 2008 года]. [Электронный документ]. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2008/02/16/informacia-strategia-dok.html> (дата обращения 03.01.2018).

9. Указ Президента РФ от 06 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rg.ru/2012/05/09/gosupravlenie-dok.html> (дата обращения: 01.03.2018).